

IVAN CECCHINI *

*Dal deposito dell'ottimismo al leviatano, sine – cura.
Norme in materia di sicurezza urbana nonché a tutela
della sicurezza delle città e del decoro urbano*

ABSTRACT

- ✓ Il decreto legge 20 febbraio 2017 n. 14 “Disposizioni urgenti in materia di sicurezza delle città”, convertito in legge 18 aprile 2017, che ha introdotto, per legge, la sicurezza urbana e la promozione della sicurezza integrata, interpella il politico, il giurista e l'operatore.
Il quadro normativo si caratterizza per molti problematici aspetti, tra i quali spicca la violazione del principio che i decreti legge debbano essere emanati nei casi straordinari di necessità ed urgenza, a fronte di una continua diminuzione della criminalità in Italia che ha toccato nell'anno in corso il suo minimo storico, l'enfasi sulla percezione della sicurezza e sull'utilizzo dell'armamentario delle ordinanze “legge ed ordine”, già censurato dalla Corte Costituzionale.
L'espansione pressoché illimitata del diritto punitivo amministrativo di ottocentesca memoria può arrecare gravi conseguenze a livello sociale, politico ed economico, rende opaca ed incerta l'attività degli Enti Locali, è in contrasto con il principio del pluralismo democratico, della razionalità dell'ordinamento, la capacità di produrre effetti socialmente utili per il singolo e la collettività.
La palese distorsione degli strumenti emergenziali promuove lo stato d'eccezione, la sospensione, fa saltare il riparto di competenze. Un leviatano che tende a produrre sicurezza non dei diritti universali, non sottoposti a limiti e restrizioni, ma della parte più numerosa ed attiva del popolo - la maggioranza, che può desiderare opprimere una propria parte.
L'articolo è un piccolo omaggio ad un grande Maestro, il prof. Massimo Pavarini.
- ✓ The Decree n°14, 20/2/2017, titled “Urgent measures in the field of urban security”, translated into a law on April 18 2017, aims to regulate urban security

* Responsabile dell'Osservatorio Provinciale di Rimini per la criminalità organizzata.

and to promote an integrate system of security. This law speaks to the politician, to the legal expert and to the practitioner.

This new law is characterized by many controversial issues. Among them, the first and more important is the violation of the principle that regulations by decree should be restricted only to urgent matters, whereas it is well known that crime, in Italy, is decreasing and it reached its lowest level this year. Secondly, the emphasis on citizens' perception of security and the implementation of a "law and order" set of measures, that in the past was already censored by the Constitutional Court.

The almost unlimited expansion of a nineteenth-century model of punitive administrative law can potentially provoke serious consequences at the social, political and economic level. It can also make the activity of local governments unclear and uncertain. Finally, it challenges the principles of democratic pluralism, of rationality of the whole system, and the capacity to produce socially useful consequences for the individual and the community.

The clear distortion of the emergency instruments promotes exceptions to and suspension of the rules of law, and undermines the partition of competencies. This law represents a "Leviathan" that seems to promote the security not of the universal rights, but of the bigger and more active section of the population, the majority, that can desire to oppress a part of itself.

This article is a small homage to a great master, professor Massimo Pavarini.

IVAN CECCHINI

DAL DEPOSITO DELL'OTTIMISMO AL LEVIATANO, SINE-CURA

NORME IN MATERIA DI SICUREZZA URBANA
NONCHÉ A TUTELA DELLA SICUREZZA DELLE CITTÀ
E DEL DECORO URBANO

*Preferisco di no?
Come sarebbe a dire?
Cosa vi prende?
Voglio che mi aiutate a esaminare
codesto foglio, prendetelo.
Avrei preferenza di no.*

(Herman Melville, 1856, Trad. di Gianni Celati)

Dal latino *sine cura* o *se-curitas*, senza preoccupazione, la sicurezza è lo stato d'animo e la condizione derivante dalla consapevolezza pubblica o privata che l'evoluzione di un sistema o l'azione di un singolo non provocheranno danni, è il governo delle tensioni che proiettano un'ombra nel sociale, che fanno affiorare inquietudini che chiedono di essere sedate.

Questa consapevolezza viene messa in difficoltà tutte le volte in cui veniamo sorpresi da gesti di protervia o di vigliacca aggressione, come sempre più sta capitando a opera di fanatici violenti.

Si registrano così paura e insicurezza giustificate, ma non sempre del tutto condivisibili.

Se paura, dolore e rabbia orientano le politiche criminali si favoriscono le paure stesse, assegnando loro una piega distruttiva, anti istituzionale, degenerativa sul piano dei diritti e dei legami sociali¹.

La paura e il senso di insicurezza non si superano demonizzando, delegittimando, opponendo violenza a violenza².

La criminologia critica insegna che proprio sullo spazio che una società

¹ A. CERETTI, R. CORNELLI, *Oltre la paura, cinque riflessioni su criminalità, società e polizia*, Feltrinelli, Milano 2013, p. 13: «Siamo qui lontani da quella cultura che ha edificato la modernità, le sue istituzioni e il suo progetto politico e che ha conferito un posto fondante alla paura della violenza».

² N. GALANTINO, *Tra garantismo e tolleranza, abitare le parole*, 7 agosto 2016, in <https://www.nunziogalantino.it/tra-garantismo-e-tolleranza>.

lascia alla devianza, oltretutto sulle forme, autoritarie o meno, repressive o meno, si misura la distanza fra i diversi tipi di società³.

La gestione dell'insicurezza non può attivare ingiustificati processi di esclusione sociale⁴. Sono le mura delle città medioevali che testimoniano al meglio la distanza fra società dell'esclusione e quelle dell'inclusione. Gli affreschi del palazzo Pubblico di Siena, ci parlano di una città felice e prospera perché ben governata.

Le mura diventano il simbolo stesso della città e appare, è il secolo undicesimo, il termine paradiso che in iraniano antico significo giardino chiuso e protetto da mura⁵.

La felicità non è data dalle virtù innate dei luoghi o dei cittadini, ma dalla qualità delle leggi e dei governanti. Su questa città ben governata vola l'angelo della sicurezza, *Securitas*, che porta un cartiglio su cui è scritto: *Senza paura ognuom franco camini*.

La più importante qualità di una città felice è, dunque, la tranquillità della sua gente, la tranquillità è tra i fini principali dei governanti.

Un maestro del teatro contemporaneo, con una raffinatissima composizione di immagini, c'indica la via: tenersi fuori senza lasciarsi isolare. La materializzazione di questo modo di pensare è un giardino – arboreto – curato ed incolto, di meli, susini e peri; i frutti della Bibbia, dell'esilio di Brecht e dei quadri di Magritte⁶.

³ A. BARATTA, *Introduzione alla sociologia giuridico penale, criminologia critica e critica del diritto penale*, Dispense del ciclo di lezioni tenute alla Facoltà di Giurisprudenza dell'Università di Bologna, Bologna 1980, p. 209: «Quanto più una società è diseguale, tanto più essa ha bisogno di un sistema di controllo sociale della devianza di tipo repressivo».

⁴ M. PAVARINI, *L'aria delle città rende (ancora) liberi? Dieci anni di politiche locali di sicurezza* in ID. (a cura di) *L'amministrazione locale della paura, ricerche tematiche sulle politiche di sicurezza urbana in Italia*, Carocci, Roma 2006, p. 34: «Da un punto di vista esterno, ci ricorda il grande antropologo Lévi – Strauss, le società sembrano atteggiarsi in due modi opposti di fronte a chi è avvertito pericoloso: o, sviluppando un atteggiamento cannibalesco, cercano di fagocitare chi è percepito in termini di ostilità, nella speranza così di neutralizzarne la pericolosità attraverso l'inclusione nel corpo sociale; o esasperando le pratiche di vero e proprio rifiuto 'atropemico', vomitando al di fuori di sé tutto ciò che è socialmente avvertito come estraneo».

⁵ G. AMENDOLA, *Senza paura ognuom franco camini. La città del buon governo e la vita quotidiana*, in Associazione Amapola (a cura di) *Atti del Convegno Regioni, Province e Comuni: Quale ruolo nelle politiche integrate di sicurezza urbana?* (Torino 1 giugno 2007), Regione Piemonte Assessorato alla Polizia Locale, Torino 2007, p. 11.

⁶ E. BARBA, *Prediche dal giardino*, l'Arboreto, Mondaino 2010, p. 15. Lo studio racchiude i discorsi per il conferimento di lauree e dottorati *honoris causa*, con intensità e talento interpellare il buon governo: «L'onore di un artigiano del teatro si fonda sui 'no' che riesce a

Ma che cos'è la politica della cittadinanza? Il progetto viene espresso dai filosofi con una formula semplice ed elementare: una vita buona. Solo nella *polis*, nella cittadinanza come professione politica, è possibile costruire le condizioni morali, economiche e culturali per vivere bene: non c'è felicità per l'individuo fuori dalla *polis*.

Il fondamento della giustizia che imprime al progetto la direzione giusta, si trova nei diritti umani consacrati dalle convenzioni di diritto internazionale e nei diritti fondamentali riconosciuti dalle costituzioni degli Stati di diritto⁷.

Se al deposito dell'ottimismo e dell'amore divino si arriva sotto la guida di Platone e dei suoi discepoli più lontani dalla materia, come aprire la cornucopia di tutti i mali del mondo? Come sapere chi li muove e da quando?⁸.

Il male ha spesso la meglio, ce ne accorgiamo, purtroppo, tutti.

Le pietre d'inciampo dell'ottimismo affiorano: ombre spesse come un sudario, demoni che latrano più rabbiosi dei cani.

Si tratta di una apparente simmetria fra bene e male, il bene trionfa, forse, ma il male viene prima è il fatto o l'antefatto dell'essere. Il *secretum* dei segreti, ovvero il male primordiale dei mistici ebraici, compongono una (attuale) visione distopica della *polis* nella Atene del V secolo a.C.

Lo stesso che troviamo nella narrazione dell'indemoniato geraseno, dove sono concentrati l'insieme dei numerosi spiriti negativi. Rappresenta il reietto non solo tollerato ma desiderato e custodito, come uno di cui le genti sentono il bisogno. Quando viene liberato dal male, la popolazione ne è sgomenta, come se fosse venuta meno una assicurazione di cui avevano bisogno⁹.

tradurre in azione non solo con gli spettacoli, ma con la disciplina del lavoro e la natura delle relazioni fra i membri del gruppo e con coloro fanno parte del piccolo ecosistema che li circonda. L'onorabilità coincide con il non lasciarsi inglobare e col riuscire a non condividere i valori che paiono imposti dalle circostanze e dallo spirito dei tempi».

⁷ A. BARATTA, *Introduzione*, in R. SELMINI, S. ARSANI (a cura di) *Atti del convegno internazionale organizzato dalla Regione Emilia Romagna Governare la sicurezza: attori, politiche e istituzioni in Europa* (Bologna 4 – 5 aprile 2002); *Dei delitti e delle pene*, 1-2-3, 2002, p. 27: «Il fondamento della sua validità è il consenso, il fondamento della sua giustizia sono i bisogni umani».

⁸ M. IDEL, *Il male primordiale nella qabbalah*, Adelphi, Milano 2017, p. 43: «Il male precede il bene, il frutto è anticipato dalla scorza. In termini aristotelici, la steresi precede l'esistenza: la scorza il frutto».

⁹ R. GIRARD, *Il capro espiatorio*, Adelphi, Milano 1987, p. 257, citato in G. ZAGREBSKY, *Postfazione*, in L. MANCONI, S. ANASTASIA, V. CALDERONE, F. RESTA (a cura di) *Abolire il carcere, una ragionevole proposta per la sicurezza dei cittadini*, Chiarelettere, Milano 2015, p. 108:

I conflitti che agitano la città, palesano la difficoltà della gestione e del suo governo politico e possono far nascere la tentazione di gestire la città limitandosi a tener separate le parti che in esse convivono, mediante paratie tecniche, ma così muore la città e soprattutto il suo compito di custodia della pienezza dell'umano¹⁰.

Ma, le città sono divenute la discarica della globalizzazione, come formulato da Zygmunt Bauman, devono fronteggiare grandi problemi in spazi limitati. Se non si vuole esorcizzare simbolicamente il male, come per il folle geraseno, vanno modificate le coordinate con le quali concepiamo la complessità in atto negli agglomerati urbani ed affrontare le sfide che pongono le città¹¹.

Riduzioni, semplificazioni e talora distorsioni non sono solo elementi incidentali nella rappresentazione di tali fenomeni, ma scaturiscono spesso dalla necessità di trovare una regola che possa essere formulata e insegnata facilmente o diffusa presso ampie platee.

Per Alessandro Baratta, dentro le mura del nostro arboreto, vi sono le politiche pubbliche di prevenzione e sicurezza. Le stesse devono avere alcuni requisiti fondamentali:

1. Sono politiche complementari, cioè sono in sinergia con tutte le altre politiche che concorrono alla protezione integrale dei diritti.
2. Sono politiche differenziate funzionalmente, le politiche sociali non possono essere funzionalizzate alla politica di prevenzione dei crimini.
3. Sono politiche integrali perché sono parte della politica di protezione integrale dei diritti.
4. Sono politiche integrate.
5. Sono politiche sussidiarie, perché non sostituiscono i meccanismi spontanei di prevenzione controllo dei conflitti.

«Il Cristo vuole la conciliazione integrale, ma la società degli onesti non la vuole. Il carcere è nato, più che come sanzione, come pulizia della società dai suoi scarti: poveri, vagabondi, mendicanti, sbandati, irregolari di ogni genere, da offrire in sacrificio all'ordine sociale».

¹⁰ C.M. MARTINI, *Com'è bella la città aperta*, Il Sole 24 ore, 12 febbraio 2017, p. 35: «La città è sempre meno un territorio con caratteristiche peculiari e sempre più un mini stato dove si agitano tutti i problemi dell'umano».

¹¹ Z. BAUMAN, *Paura liquida*, Laterza, Roma-Bari 2006, p. 219: «Il pensiero critico necessita di un costante ripensamento per restare all'altezza del compito, al centro di questo ripensamento si deve collocare la speranza che si raggiunga un equilibrio accettabile fra libertà e sicurezza: le due condizioni *sine qua non* della società umana, entrambe cruciali ma non immediatamente compatibili fra loro».

6. Sono politiche multi dimensionali, locale, centrale, regionale e globale ed all'importanza della dialettica che unisce ciascuna dimensione a tutte le altre¹².

La sicurezza va intesa come la sicurezza di tutti i diritti in tutti i campi specifici delle politiche pubbliche.

Per il caso italiano¹³, il riferimento è alle oramai ventennali analisi e alle sperimentazioni sulle topiche della prevenzione condotte dal Forum italiano per la sicurezza urbana, dal Servizio per le politiche per la sicurezza urbana della Regione Emilia Romagna (Città "sicure") raccolte in 43 volumi¹⁴.

Eccone i principi.

La domanda di sicurezza fa parte dell'insieme delle aspettative di "benessere" che la comunità avanza coinvolgendo sia chi la amministra sia tutte le componenti economiche, professionali e sociali.

La sicurezza dei cittadini va considerata come un diritto primario, che deve essere garantito non in astratto, ma sul territorio dove si lavora e si vive, creando una strategia di prevenzione che deve vedere coinvolti e responsabilizzati i vari attori in campo, a partire dalle stesse istituzioni pubbliche, ma comprendono la società civile, le associazioni, i comitati di cittadini, il tessuto economico.

Il campo di intervento delle Amministrazioni Locali è la prevenzione integrata, intesa come insieme di strategie orientate a diminuire il verificarsi di azioni criminose, di infiltrazioni criminali o di disturbo.

Gli enti locali (componenti dell'Efus, forum europeo sicurezza urbana) di tutta Europa rifiutano che la questione della sicurezza nelle città sia gestita nell'urgenza e richiedono che siano invece favorite politiche preventive di lungo termine.

Il Manifesto di Aubervilliers e Saint-Denis è una piattaforma politica

¹² A. BARATTA, *Governare la sicurezza*, cit., p. 29.

¹³ Per la ricostruzione della storia delle politiche di sicurezza urbana in Italia e la loro dimensione locale in rapporto alle politiche europee di nuova prevenzione, G.G. NOBILI, *Evoluzione delle security policy: 20 anni di sicurezza urbana in Italia*, in FDE / Istituto di Criminologia di Mantova (a cura di) *Dalla (in)sicurezza dei luoghi alla sicurezza dei legami*, *Atti della conferenza internazionale* (Mantova 27, 28, 29 novembre 2015) Nepi 2017, p.178 ss.

¹⁴ http://autonomie.regione.emilia-romagna.it/sicurezza-urbana/approfondimenti/quaderni-di-citta-sicure-1/quaderni/copy_of_volumi-on-line-rapporti; <http://autonomie.regione.emilia-romagna.it/sicurezza-urbana/approfondimenti/quaderni-di-citta-sicure-1/rapporti-di-ricerca/volumi-on-line-rapporti>.

sulla sicurezza urbana elaborata dall'Efus, raggruppante i valori ed i principi che fondano le sue azioni e quelle dei suoi membri¹⁵.

Rivendicano la scelta della prevenzione «in quanto opzione razionale e strategica che gode del miglior rapporto costi-benefici». La prevenzione deve essere privilegiata al fine di «garantire alle generazioni future la sicurezza in quanto diritto fondamentale ed elemento indispensabile della qualità della vita nella città».

È importante sottolineare come le azioni di prevenzione siano meno costose di altre politiche, non solo da un punto di vista economico, ma anche da quello sociale. La prevenzione situazionale e quella sociale sono ottimi investimenti perché hanno un ritorno efficace per la riduzione della criminalità¹⁶.

Anche la partecipazione dei cittadini può diventare un principio trasversale delle politiche di sicurezza. La società civile deve essere associata a tutti gli stadi di ideazione, di realizzazione e di valutazione delle azioni condotte. Esse richiedono in particolare una piena partecipazione dei giovani «troppo stigmatizzati e vittime di violenze». Le città esigono che «la promozione dei diritti delle donne e dell'uguaglianza tra i sessi debba essere sistematica e costante».

Questi sono i principi, consolidati (ed in una certa misura praticati), in tema di sicurezza urbana negli ultimi vent'anni. Se le vicende della politica criminale oggi sembrano orientarsi fra il binomio a favore di più diritto penale e più controllo sociale ed una corrente (minoritaria) "garantista" a favore di meno diritto penale, il primato sembra essere saldamente in pugno alle politiche inflattive.

Così, insieme alla crisi delle grandi narrative criminologiche, ci si è concentrati su poche, pochissime questioni in negativo: quel che non si dovrebbe mai fare in tema di sicurezza¹⁷.

¹⁵ Il *Manifesto* è stato adottato il 14 dicembre 2012, in chiusura della conferenza internazionale *Sicurezza, democrazia e città: il futuro della prevenzione*, organizzata dall'Efus in partenariato con le città di Aubervilliers e di Saint-Denis.

¹⁶ Uno strumento concreto di consultazione ed orientamento, che raccoglie le migliori esperienze locali fondate sulla partecipazione e la prevenzione, lo scambio di pratiche e il loro processo di realizzazione, si rinviene nei volumi, *100 Idee per la Sicurezza*, annualità 2008 – 2011 – 2014, a cura del Forum Italiano per la Sicurezza, www.fisu.it.

¹⁷ M. PAVARINI, *Alcune proposte per un governo della sicurezza*, in R. SELMINI (a cura di) *La sicurezza urbana*, Il Mulino, Bologna 2004, p. 302. Con realismo ed efficacia: «Non esiste *farmacum* perché non esiste malattia: affrontare l'elettorato promettendo più sicurezza significa il sicuro insuccesso alla prossima tornata elettorale».

Si utilizzerà questo termine di riferimento per il decreto legge pubblicato sulla Gazzetta Ufficiale di lunedì 20 febbraio 2017, n. 42, 20 febbraio 2017, n. 14 recante “Disposizioni urgenti in materia di sicurezza delle città” (c.d. Decreto Sicurezza Urbana), convertito in legge 18 aprile 2017 n. 48, Gazzetta Ufficiale 21 aprile 2017 n. 93.

Per il presidente dell'ANCI (associazione nazionale comuni italiani) e sindaco di Bari Antonio Decaro, il decreto legge sulla sicurezza urbana è una vittoria dei sindaci: riconosce un ruolo e garantisce strumenti agli amministratori locali¹⁸.

Il testo rafforza, in astratto, il potere dei sindaci ed introduce, in concreto, nuove sanzioni ai danni di chi impedisce l'accesso a infrastrutture correlate al trasporto pubblico, ma anche ad aree sensibili sottoposte a misure di tutela (parchi, musei e luoghi di cultura in generale). Viene inoltre previsto il Daspo cittadino per prevenire lo spaccio di stupefacenti.

Introduce, per legge, la promozione della sicurezza integrata e la sicurezza urbana.

Il concetto di prevenzione, si sa, rappresenta da secoli un elemento centrale del discorso sulla criminalità¹⁹. Si propone una classificazione fondata sui modelli più diffusi e condivisi:

- La prevenzione situazionale che interviene sul contesto, sui fattori che creano o favoriscono le occasioni²⁰.

¹⁸ <http://www.anci.it/index.cfm?layout=dettaglio&IdSez=821157&IdDett=59719>, Il Presidente di Anci: «Ora comincia il cammino, in sede di conversione del decreto, per integrare le norme in due direzioni: garantire alle polizie locali quel turn over di cui hanno bisogno, l'accesso alle banche dati a disposizione delle forze dell'ordine e l'equo indennizzo; introdurre il reato di estorsione da parte dei parcheggiatori abusivi». Gli impegni sono mantenuti, la legge di conversione prevede la possibilità di nuove assunzioni nella polizia locale per i comuni virtuosi, quelli che hanno rispettato il pareggio di bilancio, potranno assumere a tempo determinato nel limite dell'80% di coloro che hanno lasciato il lavoro nell'anno precedente, dal 2018 il limite sale al 100%. Si prevede poi l'equo indennizzo ed il rimborso delle spese di degenza per causa di servizio, la polizia municipale sarà così equiparata ai dipendenti del comparto sicurezza. I parcheggiatori abusivi sono trattati nel nuovo art. 16 bis, con una sostituzione, comma 15 bis art. 7 del codice della strada, salvo il fatto costituisca reato, coloro che esercitano abusivamente, anche avvalendosi dell'attività di altre persona, ovvero determinano altri ad esercitare abusivamente l'attività di parcheggiatore o guardia macchine sono puniti con la sanzione amministrativa pecuniaria da euro 1.000 ad euro 3.500.

¹⁹ R. SELMINI, *La prevenzione*, in ID. (a cura di) *La sicurezza urbana*, Il Mulino, Bologna 2004, *passim*.

²⁰ M. BARBAGLI, *L'occasione e l'uomo ladro, furti e rapine in Italia*, il Mulino, Bologna 1995.

- La prevenzione sociale che si propone di intervenire sulle cause sociali, con programmi a carattere generale in grado di intervenire o modificare le motivazioni che spingono alla criminalità.
- La prevenzione comunitaria che vede il coinvolgimento della comunità nel controllo della criminalità.

Nel decreto, per sicurezza urbana s'intende il bene pubblico che afferrisce alla vivibilità ed al decoro delle città, anche attraverso interventi di riqualificazione e recupero delle aree o dei siti degradati, all'eliminazione dei fattori di marginalità sociale e di esclusione, alla prevenzione situazionale e precoce²¹.

La nuova definizione, indubbiamente più completa, delinea una scelta cardine del legislatore, la nozione di sicurezza, fino ad oggi demandata ad un decreto del Ministero dell'Interno (d.m. 5 agosto 2008) ora è legge.

Il riordino espresso dal decreto ha, principalmente, lo scopo di creare un percorso di legittimazione normativa delle funzioni di sicurezza urbana.

I Comuni operano nel solco della tipicità e determinatezza imposti dal principio di legalità dell'azione amministrativa, non è sufficiente che il potere sia finalizzato dalla legge alla tutela di un bene o di un valore, ma è indispensabile che il suo esercizio sia determinato nel contenuto e nelle modalità, in modo da mantenere costantemente una, pur elastica, competenza legislativa dell'azione amministrativa, Corte Costituzionale 32/2009, 115/2011.

Si vuole così rispondere ai recenti arresti della giurisprudenza amministrativa, si insegue una legittimità formale, la rassicurazione su più fronti, si

²¹ Si riconoscono i discorsi sulla questione criminale di E. FERRI, *Dei Sostitutivi Penali*, in *Archivio di psichiatria, antropologia criminale e scienze penali per servire allo studio dell'uomo alienato e delinquente*, 1880, p. 41 e ss.: «Nel campo criminale invece i sostitutivi penali debbono divenire i primi e i principali organi di quella funzione sociale dell'ordine, a cui le pene serviranno ancora, ma in via secondaria. Ed il concetto di questi sostitutivi penali si riassume in ciò: che il legislatore abbracciando l'andamento complessivo della vita sociale e scorgendone le origini, le condizioni e gli effetti, si renda padrone di una gran parte dei fattori del crimine e specialmente di quelli sociali, per influire così in modo indiretto, ma più sicuro, sull'andamento della criminalità. Il che poi si riduce a dire, che nelle disposizioni legislative, dai più grandi istituti ai minimi particolari, sia dato all'organismo sociale un tale assetto, per quale l'attività umana sia in modo continuo ed indiretto guidata nelle vie non criminose». Non si è ancora censita l'ordinanza sindacale che: «per impedire molti furti, le case si fabbricassero in modo che per entrare negli appartamenti si dovesse passare attraverso il camerino del portinaio!».

rinuncia ad una azione a più lungo termine a scapito di una minore efficacia in omaggio a misure simboliche ed immediate²².

Tutto ciò, lo dimostra il capo I del decreto, l'oggetto e la definizione delle politiche pubbliche per la promozione della sicurezza integrata, gli strumenti di competenza dello Stato, Regioni ed Enti locali, i patti per la sicurezza, la concorrenza con interventi integrati fra Stato, Regioni ed Enti locali, nel rispetto delle rispettive competenze, sono tutte misure già previste dall'ordinamento italiano.

Sia chiaro, affermare la necessità di agire sui profili di coordinamento e di integrazione fra Stato e Autonomie non è scorretto, ma la questione è già stata esaminata e risolta oltre dieci anni fa. Certo, la sicurezza ha trovato una schematica articolazione di competenza nella Carta Costituzionale con la riforma del 2001, ove si delinea un riparto di competenze che, pur riservando allo Stato il nucleo di attività essenzialmente riconducibile all'ambito dell'ordine pubblico, apre ad un riconoscimento di ruoli da parte delle autonomie, che tiene conto delle esperienze realizzate nelle concrete situazioni locali.

In questo senso, la sicurezza urbana non è né una nuova materia in senso proprio, né una componente da ricomprendere nella materia dell'ordine pubblico e sicurezza riservata allo Stato. Rappresenta un punto di intersezione fra materie e competenze diverse. L'esigenza di collaborazione, fra diversi soggetti, livelli, competenze, politiche pubbliche, connota la sicurezza urbana in maniera imprescindibile, è nella natura stessa del concetto²³.

La scorgiamo raffigurata nel frontespizio della terza edizione de *Dei delitti e delle pene*, una classica Giustizia, Minerva con il capo armato, ma priva di armi nelle mani, che esprime un gesto di ripulsa di fronte al boia che gli presenta delle teste mozze²⁴.

²² E. BEZZON, G. NAPOLITANO, M. ORLANDO, F. PICCIONI, *Disposizioni urgenti in materia di sicurezza urbana delle città*, Maggioli, Santarcangelo di Romagna 2017.

²³ Così, L. VANDELLI, *La sicurezza urbana: profili di coordinamento e di integrazione fra Stato ed autonomie*, in F. CARRER (a cura di) *Dal controllo del territorio alla certezza della pena*, Franco Angeli, Milano 2010, p. 21. Il decreto prevede molteplici strumenti di coordinamento, di tipo verticale e non orizzontale, per lo più con strumenti poco agili quali la conferenza unificata che riunisce la conferenza Stato Regioni e la conferenza Stato – Città ed Autonomie locali, per le linee generali per la promozione della sicurezza urbana, i patti per l'attuazione della sicurezza urbana su proposta del Ministero dell'Interno in sede di conferenza Stato – Città ed autonomie locali, insomma l'attuazione, come nel decreto del 2008, è tutta rimandata agli atti ministeriali.

²⁴ C. BECCARIA, *Dei delitti e delle pene*, in F. VENTURI (a cura di), Einaudi, Torino 2002, cap. XI della tranquillità pubblica: «Finalmente, fra i delitti della terza specie sono partico-

Quanto alla riforma poliziale. Nel decreto non ne troviamo traccia, solo le indicazioni del presidente ANCI, sull'esigenza di una sua integrazione nella fase della conversione.

Laddove nel 1829, in Gran Bretagna, quarant'anni dopo la dichiarazione dei diritti dell'uomo e del cittadino, Sir Robert Peel poneva i nove principi su cui basare l'azione della neonata Polizia Metropolitana di Londra. Il punto 7 ci incuriosisce ancora oggi: «La polizia in qualsiasi momento deve mantenere ottime relazioni con i cittadini, dando sostanza all'antico concetto che la polizia è il pubblico il pubblico è la polizia, il poliziotto non è che un cittadino che viene pagato per dare piena attenzione ai diritti ed ai doveri del cittadino al fine di assicurare il benessere sociale²⁵».

La prevenzione non può essere una questione delle sole polizie, ma non può escluderle. Se la produzione di una cultura e professionalità adeguate ad una strategia di prevenzione è un obiettivo primario, anche mediante l'aggiornamento professionale integrato per gli operatori della polizia locale e delle forze di polizia²⁶, art. 2 comma b del decreto, non si affronta il problema del modello di polizia²⁷. Questione centrale per l'Italia, unico paese dove vi sono polizie municipali articolate secondo una polizia di comunità orientata alla soluzione dei problemi.

L'ossessione dei divieti pubblici locali crea un corto circuito quanto all'adeguamento delle condotte, istituzionali e locali, della polizia ai valori

larmente quelli che turbano la pubblica tranquillità e la quiete de' cittadini, come gli strepiti e i bagordi nelle pubbliche vie destinate al commercio ed al passeggio de' cittadini.... La notte illuminata a pubbliche spese, le guardie distribuite né differenti quartieri delle città, i semplici e morali discorsi sulla religione riserbati al silenzio e alla sacra tranquillità dei templi protetti dall'autorità pubblica, le arringhe destinate a sostenere gl'interessi privati e pubblici nelle adunanze della nazione, nei parlamenti o dove risiede la maestà del sovrano, sono tutti mezzi efficaci per prevenire il pericoloso addensamento delle popolari passioni. Questi formano un ramo... che i francesi chiamano della police».

²⁵ F. CARRER, M. A. SENIGA, *L'etica della polizia, teoria e pratica*, Maggioli, Santarcangelo di Romagna 2011; F. CARRER, *La polizia di stato a trent'anni dalla legge di riforma*, Franco Angeli, Milano 2014, p. 16. «Robert Peel presentò al parlamento una legge per costituire una polizia civile, disarmata e al servizio dei cittadini, l'intenzione di creare un nuovo rapporto con i cittadini era tale che Peel, per dare un segnale di rottura anche esteriore con il passato, volle che la nuova polizia civile non fosse solo disarmata ma vestisse un'uniforme blu, ben diversa e riconoscibile rispetto alle uniformi kaki dell'esercito».

²⁶ Interconnessione a livello territoriale delle sale operative della polizia locale con la polizia di Stato, scambio informativo ed equo indennizzo, si palesano già come terreno di criticità fra le polizie locali e la polizia di stato.

²⁷ D. BERTACCINI, *I Modelli di polizia*, Maggioli, Santarcangelo di Romagna 2011, *passim*.

sociali che, per mandato politico e professionale, deve servire. La sicurezza si trova strettamente legata ai concetti di rischio ed affidabilità, si eleva se diminuisce il rischio o aumenta l'affidabilità. Ma questo si consegue solo se si genera fiducia e la polizia è uno degli elementi idonei a tal fine, costituendosi in "nodo di accesso dell'affidabilità"²⁸.

Gli strumenti, poi, sono i soliti, l'armamentario del pacchetto sicurezza del 2008: ordinanze sindacali e regolamenti.

Il modello sanzionatorio dei divieti locali era, *ab origine*, costruito sulla differenziazione locale, ove i divieti erano accompagnati da interventi di conciliazione e rimozione delle conseguenze e delle omissioni ricollegabili al comportamento illecito, a partire dalla legge comunale e provinciale del governo Crispi, r.d. 10 febbraio 1889 n. 5921 e l. 4 maggio 1898 n. 164. La conciliazione andava esperita obbligatoriamente su convocazione del sindaco e prestando attenzione alla rimozione delle cause, alle dinamiche sociali, alle conseguenze ed alle motivazioni sottostanti alla trasgressione²⁹.

Quanto alla potestà regolamentare dei comuni, l'art. 8 comma 2 del decreto autorizza i comuni ad adottare regolamenti in questa materia, ma, delimitando l'oggetto, risulta improduttivo e controproducente, in quanto non occorre alcuna nuova norma di legge per ammettere regolamenti comunali volti al decoro, alla vivibilità urbana, alla protezione del territorio comunale da grave incuria e degrado,³⁰.

In vigenza della legge 20 marzo 1865 n. 2248 all. a, erano previste le violazioni ai regolamenti comunali, la giurisprudenza riconosceva al comune la facoltà di costituirsi parte civile nei giudizi riguardanti le infrazioni ai regolamenti di igiene e di polizia locale.

Sulla vicenda dei regolamenti si affrontano due tesi, per la prima, più radicale, la potestà normativa è inserita in un nuovo sistema delle fonti, artt. 117, 6° comma, e 118 1° e 2° comma della Costituzione, in cui è configurabile una riserva di potestà, comportando una più o meno ampia emanci-

²⁸ A. RECASENS I BRUNET, *Introduzione al codice europeo di etica per la polizia*, in Forum Italiano Sicurezza Urbana (a cura di) *Codice europeo per la polizia*, 2005, p. 19, www.fisu.it.: «Per questo la polizia deve costituirsi (per colmare le aspettative su di essa riposte e da essa esigibili) in ciò che Giddens denomina "nodo di accesso dell'affidabilità". La sicurezza si fonda sul contrasto del pericolo mediante un equilibrio fra affidabilità e rischio accettabile. Se la polizia fallisce come nodo di accesso, oppure vien meno la trasparenza, la polizia non può compiere la sua funzione».

²⁹ G. PIGHI, *Illecito amministrativo, divieti locali e sicurezza urbana, dall'evoluzione tormentata agli sviluppi possibili*, in *Cassazione penale*, 2015 n. 6, p. 2471, (v.s.).

³⁰ E. BEZZON, G. NAPOLITANO, M. ORLANDO, F. PICCIONI, *Disposizioni urgenti*, cit., p. 18.

pazione dal principio di legalità, per altra tesi non si consente comunque un affrancamento dal principio di legalità ma una indefinità dei fini con esso perseguibili, come sono indeterminabili quelli del comune, ente a fini generali. A proposito della misura della potestà regolamentare degli enti locali, essi devono essere dotati di potestà normativa in misura proporzionata ai fini da raggiungere ed agli interessi da curare³¹.

Non si tratta di un affrancamento dal principio di legalità, ma della natura ontologica, storica, coesistente dell'ente territoriale, ente a fini generali già prima dell'ordinamento costituzionale. Proprio sui divieti locali, la Corte Costituzionale aveva già affermato la loro legittimità per esigenze di decentramento, ai fini di differenziazione delle sanzioni, nel rispetto del principio di specificità locale, C. cost. 23 marzo 1966 n. 26.

Bisogna partire dalla dimensione locale. Oggi si concorda che l'azione di prevenzione criminale deve privilegiare la dimensione locale, la più decentrata possibile: il riferimento più raccomandato è il quartiere.

Va colta l'essenzialità del rapporto fra dimensione locale e dimensione centrale, come potrebbe essere fra un quartiere e l'amministrazione comunale e regionale, nel senso che l'azione di prevenzione è svolta localmente, sempre localmente, ma deve rapportarsi con un polo centrale che sia in grado di finanziare, coordinare ed indicare le linee strategiche di fondo, nonché di valutare l'efficacia dell'azione stessa³².

Ma gli enti locali sono ora profondamente trasformati. Le crisi economiche hanno sempre un'interferenza con il sistema politico e istituzionale degli Stati interessati. Anzi, più forte è la crisi e più si registrano ripercussioni sul piano dell'assetto dei pubblici poteri, del sistema legislativo, finanche sulla complessiva articolazione costituzionale e istituzionale di una nazione.

Questa situazione determina un'amplificazione degli effetti tale da portare al superamento dei più tradizionali modelli di configurazione dei principali attori istituzionali e anche cambiamenti rispetto ai diritti fondamentali dei cittadini.

Uno dei settori maggiormente interessati da tali trasformazioni è il go-

³¹ B. GRAZIOSI, *Nuovi regolamenti per il verde urbano e la pubblicizzazione del verde privato*, in Rivista giuridica dell'edilizia, novembre – dicembre 2012, Giuffrè, p. 195: «Quanto all'utilizzo della disposizione regolamentare, con le norme regolamentari di polizia locale si possono imporre ai singoli limitazioni alla proprietà ed alla libertà economica non meno gravi rispetto a quelle previste dalla legge, trattandosi di un potere che opera *praeter legem*».

³² M. PAVARINI, *I nuovi confini della penalità, introduzione alla sociologia della pena*, Martina, Bologna 1996, p. 174.

verno locale. Qui, la crisi economica sembra aver amplificato criticità già presenti giustificando interventi legislativi diretti a rivedere gli assetti esistenti, fino al punto da mettere in discussione gli stessi fondamenti di quelle istituzioni.

Molti dei paesi europei stanno ripensando l'assetto dei propri governi locali: per alcuni ciò rappresenta una necessità, per altri una scelta, per tutti dovrebbe essere un'occasione per rilanciare, quantomeno in termini di maggiore efficienza (e forse anche ripensare) il ruolo delle istituzioni più vicine ai cittadini.

Le ultime riforme nazionali fanno apparire in modo netto il conflitto tra autonomia locale e modelli organizzativi predefiniti a livello legislativo e si può discutere se non sia meglio preferire dinamiche di aggregazione strutturate dal basso secondo logiche di adeguatezza e proporzionalità, piuttosto che percorsi imposti dall'alto secondo schemi rigidi e rispondenti ad una astratta razionalità³³.

Razionalizzazione, revisione, sostenibilità sono ora le chiavi di lettura di una trasformazione in atto, alla base della quale vi è una precisa scelta a favore di principi e approcci al governo locale più efficientisti.

Sui temi del governo locale, come sulle politiche della prevenzione, si potrebbe prendere in prestito la «filosofia» di Gaetano Salvemini, artefice di una visione di autonomismo locale molto intensa, il quale a proposito di riforme degli enti locali ricordava che si poteva arrivare a riscriverne i confini, ma seguendo processi «decisi localmente dagli interessati, e non dai bestioni di Roma, ispirati da chi sa quale Dio»³⁴.

Senza riforma federativa ed ampio decentramento i sindaci rimangono, anche dopo il decreto legge, privi di potere reale.

Obiettivi tanto ambiziosi si seguono esclusivamente coltivando il principio di ultima *ratio*³⁵.

Il solo cambio di etichetta, la rivisitazione di ordinanze e regolamenti, ora maggiormente rispettosi dei principi costituzionali di legalità e concorrenza, non garantiscono di certo l'effettività e l'efficacia.

³³ G. PIPERATA, *I poteri locali: da sistema autonomo a modello razionale e sostenibile*, *La razionalizzazione del sistema locale in Italia e in Europa*, in *Istituzioni del federalismo*, 2012, XXXIII - luglio/settembre, Bologna, p. 520.

³⁴ G. SALVEMINI, *Movimento socialista e questione meridionale*, Laterza, 1995, p. 295, in G. PIPERATA, op. cit., p. 522.

³⁵ Su questo aspetto della genesi e della pragmatica dell'*extrema ratio*, ho potuto profittare del lavoro di G. MARRA di prossima pubblicazione.

Il principio dell'*extrema ratio* impone di ricorrere alla sanzione, al diritto punitivo amministrativo del decreto, solo se gli interventi diretti, le buone prassi siano inappropriate, legittima la ricerca di qualche cosa di diverso, certo più efficace delle politiche penali-poliziali nella tutela dei consociati.

I poteri del sindaco gli stessi rimangono, ora rimodulati dall'art. 8 del decreto, l'ordinanza, in qualità di rappresentante della comunità locale, *extra ordinem* in relazione all'urgente necessità di interventi volti a superare situazioni di grave incuria o degrado del territorio e le nuove ordinanze ordinarie volte ad assicurare la tranquillità ed il riposo dei residenti in determinate aree³⁶.

Le esigenze di assicurazione, l'espansione dell'illecito amministrativo e del sistema delle sanzioni amministrative pecuniarie, a scapito di misure alternative quali la mediazione, l'approccio collaborativo, la promozione di forme di riduzione delle controversie, trascurano che, spesso, il panico sociale matura per la commissione di illeciti amministrativi e di reati³⁷. La situazione non è destinata a migliorare. Il riferimento alla contingibilità ed urgenza è problematico, come già rilevato dalla Corte Costituzionale n. 115/2011: il rispetto dei limiti finalistici e contenutistici all'uso dei poteri di ordinanza renderanno residuali le condotte o situazioni contingenti che si vogliono contrastare³⁸.

Risulta manifesta la netta distinzione e separazione delle competenze in materia di sicurezza fra Sindaco e responsabili locali dell'amministrazione di pubblica sicurezza.

Per la giustizia amministrativa, nulla è cambiato dopo la riforma del

³⁶ C. RUGO RIVA, *il decreto legge in materia di sicurezza delle città: verso una repressione urbi et orbi*, in *Diritto penale contemporaneo*, 9 marzo 2017: «Come nei western, anche qui i soggetti sono tre, questore, sindaco e prefetto». Se le richieste si impernano sul sindaco, questi si troverà con pochi o scarsi strumenti per eseguire i propri editti. Anche in passato, l'ampliamento dei poteri dei sindaci è stato usato in maniera poco coerente o illegittimo, si veda il rapporto ANCI, *Oltre le ordinanze, i sindaci e la sicurezza urbana*, 2009, in www.cittalia.it.

³⁷ M. PAVARINI, *Degrado, paure ed insicurezze nello spazio urbano*, in *Cassazione penale*, 2009, n. 2 p. 805.

³⁸ «Se l'impiego del decreto legge appare discutibile sul piano costituzionale, il legislatore non si è confrontato con le posizioni della Grande Camera sulla libertà di circolazione, riconosciuta dall'art. 2 Prot. 4 CEDU, sull'insufficiente chiarezza e precisione della base legale e nel carattere non necessario di queste misure in una società democratica nella sua applicazione nel caso concreto». Così F. VIGANÒ, *La Corte di Strasburgo assesta un duro colpo alla disciplina italiana delle misure di prevenzione personali*, in *Diritto penale contemporaneo*, 3 marzo 2017, le limitazioni immaginate dal decreto sembrano incompatibili con il principio del *nullum crimen*.

titolo V della Costituzione circa le funzioni, come quelle di pubblica sicurezza, in cui il sindaco opera come ufficiale di governo restando pertanto subordinato, in questi ambiti, agli organi del potere esecutivo statale³⁹.

Occorre essere cauti (sull'utilizzo e sull'efficacia dei "nuovi" strumenti a disposizione dei sindaci) e spiegare che nel futuro, proprio per evitare che una maggiore efficacia del sistema penale passi per una compressione dei diritti umani e civili, è necessaria la ricerca di altre strade che portino ad una riduzione della criminalità a costi inferiori di quelli attuali del sistema penale.

La soluzione sta in una prevenzione integrata dove, insieme a quella penale, resa selettiva, si sviluppino forme di prevenzione come quella situazionale e si investa di più in quella psicologica-sociale⁴⁰. Il decreto definisce la sicurezza urbana quale bene pubblico: «che proietta nel sistema di tutela una pluralità di fattori a misura variabile, in parte governati dagli apparati difensivi della comunità, in parte amministrati dalle stesse comunità locali attraverso interventi di profilassi e di prevenzione che, in un ottica di sicurezza situazionale, agiscano sulle cause più profonde del malessere urbano e realizzino migliori condizioni di socialità⁴¹».

Il ruolo preminente delle leggi *ad hoc*, spesso introdotte e reiterate da decreti legge, in reazione al lutto di turno, senza un idoneo *corpus* codicistico, sono un ritorno agli anni di polizia. Se il tema dell'ordine pubblico è una cartina tornasole degli spasmi normativi, occorre un ammonimento.

³⁹ E. RAFFIOTTA, *Il problematico ruolo del sindaco "garante della sicurezza urbana: fra istanze locali e competenze statali*, in N. GALLO, T. GIUPPONI (a cura di), *L'ordinamento della sicurezza: soggetti e funzioni*, Franco Angeli, Milano 2014, p. 78.

⁴⁰ E. SAVONA, *Ipotesi per uno scenario della prevenzione*, p. 277, in R. SELMINI, *La sicurezza urbana*, cit., p. 276.

⁴¹ E. FERRI, nella sua *Sociologia criminale*, Fratelli Bocca, quarta edizione, Torino 1900, p. 34 e ss. ha, appunto, immaginato questi scenari: «È questione di studiare il delitto come fenomeno naturale e sociale e di indicare il metodo ed i mezzi di preservazione sociale contro di esso, il resto è quisquilìa accademica, ...vuota discussione delle formule scolastiche o infeconda ruminazione delle tradizionali teorie, ...la diagnosi scientifica e positiva delle cause della criminalità ridurrà il numero dei delinquenti al minimo irriducibile nell'ordinamento futuro e sempre in via di formazione quotidiana, delle civili società, nelle quali per tanto meno si avrà giustizia penale per quanto più si avrà di giustizia sociale, ... il delitto scomparirà nelle forme più numerose ed epidemiche, ma non scomparirà del tutto, restando nelle forme sporadiche di casi patologici acuti, doversi d'ora innanzi fare non più del dottrinario diritto penale». L'ottimismo negli irresistibili progressi della scienza di uno dei padri della sociologia del 1900 ci appaiono gli stessi del legislatore del 2017: «L'eliminazione dei fattori di marginalità e di esclusione sociale, la prevenzione della criminalità, in particolare di tipo predatorio».

La norma è servente all'uomo ed alla società di uomini. I diritti dell'uomo che formano un diritto dei diritti, esterno ai Trattati ed alle Costituzioni, cui appellarsi⁴².

La relazione illustrativa al decreto palesa i reali proponimenti: garantire la sicurezza primaria, l'inveramento dei diritti, la prevenzione situazionale, (non vi è traccia alcuna di prevenzione sociale e comunitaria, solo di prevenzione precoce!) perché: «i precisi interventi sulle dinamiche socio – economiche e di contesto, sono di competenza più propriamente dell'ente locale».

Senza un solido ancoraggio alle politiche preventive adottate a livello locale e regionale in questi anni in gran parte dei paesi europei, la panoplia di strumenti previsti dall'attuale decreto legge rischia di responsabilizzare ancora di più i sindaci, senza riconoscergli una reale possibilità di influire seriamente sui fattori di marginalità e devianza che interessano le loro città⁴³. Un'occasione persa. Eppure vi sono, in Italia, esempi straordinari di prevenzione integrata realizzati dal sistema delle autonomie⁴⁴.

⁴² Così, A. BONDI, *Vietato Vietare*, in E. CECCHINI (a cura di), *...libera veramente*, La Piazza, 2014. Uno slogan aiuta l'analisi, "vietato vietare, se non si deve per necessità vietare".

⁴³ G.G. NOBILI, *A proposito del recente decreto sulla sicurezza urbana*, in *La rivista Il Mulino*, 4 aprile 2017, https://www.rivistailmulino.it/news/newsitem/index/Item/News:NEWS_ITEM:3861.

⁴⁴ Il "Progetto Chance" del comune di Genova nasce nell'ottobre 2015 per affrontare il problema degli assembramenti di persone, prevalentemente di origine maghrebina, che vendevano oggetti usati in piazza San Giorgio. Chance ha consentito di liberare una delle zone turistiche più frequentate della città. L'intervento non solo ha liberato la zona di San Giorgio dalla quotidiana e selvaggia occupazione degli spazi pubblici ma ha costituito e costituisce una chance per centinaia di persone (oltre 700 gli iscritti al progetto) che ora si riuniscono, rispettando alcune regole base, in un'area che, utilizzata poche ore per un mercatino, non abusivo e non illegale, viene lasciata libera e pulita all'orario convenuto. Chi partecipa al progetto è inoltre coinvolto in percorsi di formazione e di ricerca di lavoro: grazie ai colloqui orientativi le persone che ora svolgono altre attività lavorative sono oltre 50. A distanza di un anno l'abbattimento dell'impiego di agenti della Polizia municipale è stato pari al 97%, forze che possono essere impiegate in altri compiti, a beneficio di tutta la cittadinanza. Una restituzione alla città sui contenuti e sui numeri del progetto ma anche una riflessione sulla sicurezza, la marginalità e le azioni efficaci che un'Amministrazione è stata in grado di produrre, insieme alle associazioni e al Comitato provinciale per l'ordine e la sicurezza pubblica, http://www.comune.genova.it/sites/default/files/comune_di_genova_-_progetto_chance_-_sintesi_di_un_intervento_sociale_.pdf. Nell'anno 2011, dopo tre tre anni di lavori e nell'ambito di un ampio progetto di riqualificazione e sicurezza urbana, i blocchi 1 e 2 del "Garibaldi 2" di Calderara di Reno (Bo) sono stati completamente ristrutturati e ora, al posto dei 62 monolocali, vi sono 37 nuovi appartamenti più ampi che entrano a far parte del patrimonio di edilizia residenziale pubblica del Comune. Il Comune ha acquisito l'intera proprietà dei blocchi 1 e 2 e, come stabilito dall'accordo di riqualificazione, trasformato i

Prevenzione integrata è un termine tecnico che può sembrare un po' astratto ma che vuol dire qualcosa di preciso semplice: non esiste intervento a favore della sicurezza che possa realizzarsi efficacemente senza mettere insieme in modo coordinato interventi diversi: il recupero urbano, cioè l'intervento fisico sui luoghi e la prevenzione sociale e comunitaria cioè l'intervento sulle relazioni sociali⁴⁵.

Al contrario, il decreto continua nella tradizione dei decreti e delle ordinanze sindacali degli ultimi vent'anni: «divide fra perbene e permale, dove i permale nemmeno veri cittadini sarebbero. I permale, poi, sono i soliti: poveri, emarginati, tossici, mendicanti, barboni, prostitute. E giovani di tutte le specie⁴⁶».

Chi propone, favorisce o attua queste soluzioni confonde la condizione di una persona con il suo comportamento, stravolgendo il senso e la realtà della sicurezza stessa.

Mentre, si sa, la nozione di controllo sociale dovrebbe essere dichiarata tenendo in considerazione la natura economico – sociale della città. Qui, forse, si annida una contraddizione, l'atteggiarsi davanti ai problemi della città ed ai suoi fenomeni con una cultura ancora provinciale o meglio ottocentesca, con un impegno tutto rivolto alla lotta contro la micro criminalità, quando l'economia delle città produce un diverso e temibile rischio, la sua

62 monolocali in 37 alloggi più grandi. I nuovi appartamenti – dai due monolocali fino al più grande con tre camere e due bagni – sono entrati a far parte del patrimonio Erp del Comune e consegnati in base alla graduatoria Erp. L'intero intervento è frutto di un progetto sperimentale e multisettoriale che ha integrato interventi di progettazione e trasformazione edilizia e urbanistica ad iniziative di carattere sociale, culturale ed economico. La completa riqualificazione dei blocchi 1 e 2 ha reso possibile una riduzione della densità abitativa, ripristinando una situazione di sicurezza dal punto di vista edilizio, igienico-sanitario e sociale. La riqualificazione del Garibaldi 2 è stata affiancata dal 2006 dal Piano di accompagnamento sociale che ha previsto una serie di attività sociali di supporto e dedicate alle famiglie residenti e ai cittadini di Calderara. Il Comune ha inaugurato nell'area porticata al piano terra del blocco 2 i nuovi uffici della Polizia municipale del corpo intercomunale "Terre d'Acqua", costituito grazie ad un accordo con la Regione. <http://bur.regione.emilia-romagna.it/bur/area-bollettini/bollettini-pubblicati/2011/gennaio-periodico-parte-seconda-2a-quindicina-1/approvazione-accordo-di-programma-tra-la-regione-emilia-romagna-e-il-comune-di-calderara-di-reno-bo-e-assegnazione-e-concessione-contributo-ai-sensi-dellart.-6-comma-1-l.r.-24-del-4-12-2003/allegato-alla-dgr-1960-2011>.

⁴⁵ R. SELMINI, *Introduzione*, in *Fili di Vita Trame di Comunità, per il programma di riqualificazione urbano allo stabile di via Garibaldi 2*.

⁴⁶ TAMAR PITCH, *Da Maroni a Minniti*, in Studi sulla questione criminale online 2017 <https://studiquestionecriminale.wordpress.com/2017/02/14/la-sicurezza-di-chi-di-tamar-pitch/>

ricchezza ed il modo in cui viene prodotta non possono non renderla appetibile agli interessi delle organizzazioni criminali⁴⁷.

Ora come allora, sembrano più consapevoli e preoccupati gli amministratori locali. Le inchieste ci consegnano una 'ndrangheta agguerrita sull'intero territorio nazionale, ed in espansione verso i territori circostanti, pur in assenza di quello che si riteneva l'indice rivelatore della presenza mafiosa nelle regioni del sud come in quelle del nord: l'omicidio.

Se non risulta più seguita la teoria della criminalizzazione, di un intero territorio per il sol fatto di parlare dell'esistenza della mafia, nascondere i problemi non è mai servito a risolverli. Mentre, anche in passato, mafiosi storici si sono incontrati con un mondo imprenditoriale che si è mostrato molto ben disposto e non li ha considerati dei corpi estranei⁴⁸.

Le difficoltà emergono in tutta la loro portata se si guarda la storia della lotta per ottenere che i beni sequestrati e confiscati alla mafia fossero disponibili per essere consegnati ai comuni, alla società civile. Un percorso lungo e sconnesso ha accompagnato ogni bene confiscato e la mappa dei beni confiscati segna la rete della diffusione mafiosa ed anche gli interessi economici diffusi su tutto il territorio nazionale⁴⁹.

⁴⁷ Sono le conclusioni di MASSIMO PAVARINI nel secondo rapporto annuale del 1996, *La sicurezza in Emilia Romagna*, in *Quaderni di città sicura* n. 5 settembre 1996, p. 199. Quanto ai bisogni di sicurezza ed alle opinioni di testimoni privilegiati sulla città di Rimini dalle interviste svolte con i responsabili della redazione locale del Resto del Carlino e de l'Unità, si ricava che «entrambe le testate abbiano fatto sulla questione dell'insicurezza una precisa scelta editoriale nel senso di dare massima enfasi al fenomeni di criminalità, assumendo il medesimo punto di vista del cittadino medio riminese: che l'ordine pubblico a Rimini sia particolarmente grave e che le questioni di massima emergenza siano la prostituzione, la presenza di immigrati irregolari e lo spaccio di droga. Mentre il tema delle possibili infiltrazioni da parte delle organizzazioni mafiose nel territorio riminese o viene taciuto ovvero si afferma che è un falso problema "non credo onestamente a tutte quelle storie sugli investimenti dei capitali mafiosi in riviera che ogni tanto saltano fuori perché non c'è mai stato un processo a Rimini, un caso, un inchiesta, qui i veri ed unici problemi sono la prostituzione, lo spaccio di droghe e la presenza massiccia di extra comunitari illegali" chiarisce il responsabile della redazione del Resto del Carlino».

⁴⁸ Alcuni esempi dei picchi elevati delle incomprensioni in terra emiliana ci arrivano dalle relazioni di prefetti e procuratori della Repubblica, episodi di una decina di anni fa, «a Parma la città è considerata tranquilla e lontana dai fatti di mafia, mentre a Bologna, il problema più grave era ritenuto quello della prostituzione maschile, non vi erano pericoli derivanti dall'attività della criminalità men che meno di quella organizzata e mafiosa», così E. CICONTE, *Mafie economia, territori, politica in Emilia Romagna*, in *Quaderni di città sicura* n. 41, 2017, p.46.

⁴⁹ S. PELLEGRINI, *L'aggressione dei patrimoni mafiosi ed il riutilizzo dei beni confiscati*, Aracne, Ariccia 2015. Va ricordato il lavoro di scavo svolto da componenti dell'antimafia

L'idea dell'autorità è connessa a quella della responsabilità morale, la responsabilità implica la mediazione, la coscienza per gli effetti dell'esercizio dell'autorità, per le conseguenze terribili che una decisione sbagliata può avere sulla libertà o sulla vita di qualcuno⁵⁰.

Carl Schmitt ha lasciato una eredità testuale che ancora oggi interpella il lettore, il presente è l'epoca caratterizzata dall'inimicizia assoluta, dove possono sorgere nuove ed inattese forme di inimicizia.

Interventi simbolici e di scarsa efficacia dove anche il semplice decoro diventa ragione sufficiente per la limitazione delle libertà civili fondamentali, come l'utilizzo di un potere d'urgenza per far guerra a coloro che chiedono un aiuto⁵¹, non producono altro che belle ed edificanti suggestioni del vago⁵², radicalizzano le contrapposizioni e le trasformano in conflitti discriminatori⁵³.

civile: Gruppo antimafia Pio la Torre, *Beni confiscati in provincia di Rimini*, Rimini 2013. Per la razionalizzazione dell'amministrazione, a cura della ANBSC, Agenzia Nazionale per l'amministrazione e la destinazione dei beni sequestrati e confiscati alla criminalità organizzata, nella custodia, gestione e destinazione dei beni confiscati il prospetto dei beni mobili ed immobili è ora consultabile nel portale www.openregio.it.

⁵⁰ T. GRASSO, *Bellodi o dell'antimafia*, in E. CICONTE, F. FORGIONE, I. SALES (a cura di) *Atlante delle mafie, storia, economia società e cultura*, Rubbettino, Soveria Mannelli 2016, p. 293.

⁵¹ V. OTTONELLI, *Il diritto di mendicare*, in *Rivista il Mulino*, 10 Aprile 2017. Il Presidente della Repubblica (decreto del 3.4.2017, su parere del Consiglio di Stato, sezione prima, del 9.11.2016), ha annullato un'ordinanza del sindaco di Molinella, un comune in provincia di Bologna, con la quale si vietava qualsiasi forma di mendicizia nei luoghi pubblici. Il parere del Consiglio di Stato richiama la giurisprudenza della Corte costituzionale, sentenze 519/1995 e 115/2011, che si è espressa contro la penalizzazione della mendicizia quando non è vessatoria, molesta o lesiva della libertà di terzi. Il semplice chiedere l'elemosina, in altre parole, non può costituire reato, né tantomeno, conferma il Consiglio di Stato, può essere sanzionata da un divieto amministrativo come quello oggetto dell'ordinanza in questione.

⁵² C. SCHMITT, *Teoria del partigiano*, v.s., Adelphi, Milano 2005, p. 131, richiama con forza l'esigenza «di un nuovo ordine geopolitico, di un nuovo nomos della terra. Il teorico non può dar di più che salvaguardare i concetti e chiamare le cose con il loro nome. La teoria del partigiano sfocia nel concetto del Politico». Il rigore del giurista e quello del filosofo: «Si bolla la parte avversa come criminale e disumana, come un disvalore assoluto. Altrimenti sarebbero essi stessi dei criminali e dei mostri. La logica di valore e disvalore dispiega tutta la sua devastatrice consequenzialità e costringe a creare sempre nuove e più profonde discriminazione, criminalizzazione e svalutazione, fino all'annientamento di ogni vita indegna di esistere».

⁵³ Sulla libertà di dire no, sul singolo braccato da un ordine che esige un controllo capillare, E. JUNGER, *Trattato del ribelle*, Adelphi, Milano 1990, p. 121: «Il mondo è gremito di nuove incarnazioni del dolore. Sono gli esiliati, i proscritti, i violentati, i milioni di esseri umani strappati alla loro patria e alla loro terra, o brutalmente respinti al fondo dell'abisso. Sono queste le catacombe di oggi, che non vengono aperte se non per concedere, di tanto

Lo stato d'eccezione giustifica la palese distorsione degli strumenti emergenziali, si salta il reparto di competenza fra enti, si promuove la sospensione, la deroga, l'eccezione, per arrivare, in luogo di governare l'emergenza e la paura a governare con l'emergenza e la paura: non vi è altra forma di controllo sociale più efficace dello spettro di insicurezza che incombe sui controllati⁵⁴.

Le parole concetto contano più della realtà, quando non si offrono all'opinione pubblica gli strumenti per smascherare l'inconsistenza di certi sensazionalismi mediatici e di certi demagogici allarmismi.

In questi ultimi vent'anni, il sistema delle autonomie locali, spesso in maniera disorganica, ha rafforzato la correlazione fra la conoscenza accademica, i programmi e la prassi di prevenzione della criminalità, potenziando la fase di diagnosi locale, secondo un approccio strategico alla sicurezza urbana, rivolto ai problemi locali, evitando così l'espansione pressoché illimitata del sistema punitivo, anche quello amministrativo.

Le città, senza quelle restrizioni del diritto, in cui lo stato si dà il compito e l'obbligo di intervenire in ogni occasione in cui vi è una spaccatura, anche da un singolo episodio criminale, con misure ed interventi eccezionali⁵⁵, hanno gli anticorpi per promuovere la politica della sicurezza come sicurezza dei diritti di tutti e per correre più rischi per garantire di più l'esercizio dei nostri diritti.

Appunto: «l'aria della città rende liberi, oggi come nel passato, a patto che si vogliano e si sappiano correre gli inevitabili rischi»⁵⁶.

in tanto, il voto ai diseredati: essi sono chiamati a decidere in che modo la burocrazia debba amministrare la loro miseria».

⁵⁴ M.A. CABIDDU, *La solidarietà come elemento costruttivo di una società più sicura*, 2017, in FDE / Istituto di Criminologia di Mantova (a cura di) *Dalla (in)sicurezza dei luoghi alla sicurezza dei legami, Atti della conferenza internazionale* (Mantova 27, 28, 29 novembre 2015) Nepi 2017, p. 103.

⁵⁵ S. PADOVANO, *La questione sicurezza, genesi e sviluppo di un concetto equivoco*, (v.s.), Rubettino, Soveria Mannelli 2011, p. 178: «Occorre ripartire da una società in cui la legalità e la sicurezza equivalgono a diritti universali estesi a tutti, e che non può sottoporsi a limiti e restrizioni d'altro canto garantite costituzionalmente».

⁵⁶ Così M. PAVARINI, *L'aria delle città rende (ancora) liberi?*, cit., p. 58.